Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

FOOD INDUSTRY PROGRAM

(Section 3.01, 2001 Annual Report of the Provincial Auditor)

3rd Session, 37th Parliament
51 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Food Industry Program (Section 3.01, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Programme de l'industrie alimentaire (Section 3.01, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)
ISBN 0-7794-4021-8

1. Ontario. Food Industry Program—Auditing. 2. Food industry and trade—Ontario.
3. Food adulteration and inspection—Ontario. I. Title. II. Title: Programme de l'industrie alimentaire (Section 3.01, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

KEO736 O56 2002 353.9'97'09713 C2003-964000-0E

103-02928/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
December 2002

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

STEVE GILCHRIST

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE 1

1. OVERVIEW 1
   1.1. Audit Objectives and Scope, and Conclusions 1
      1.1.1. Summary of the Ministry's Initiatives 2
      Acknowledgement of Ministry Response (2001) 3
      1.1.2. Ministry's Response to the Committee's Report 3

2. FOOD SAFETY SYSTEM AND QUALITY REVIEW 3
   2.1. Program Co-ordination 3
   Ministry Review Process 3
      Food Safety System Initiatives 4

3. ABATTOIR LICENCING, INSPECTION, AND TESTING 6
   3.1. Licencing 6
   Ministry's Inspection Measures 6
      Refrigerated Transport of Meat Products 7
   3.2. Meat Inspections 7
   Outsourcing Inspections 8
      Operational Issues - Abattoirs 8
      Meat Inspection Statistics 9
   Slaughter Statistics 10
      Ministry Expenditures 11
   Human Resources Review 12
   OMAF Human Resources Strategy 12

4. DAIRY LICENCING, INSPECTION, AND LABORATORY TESTING 13
   Dairy HACCP Program 13
   Raw Milk Quality Program 14

5. HORTICULTURE MONITORING 14
   Risk Management for Agricultural Commodities 15
      Advisory Protocols 15
   Review of Advisory Protocols 16
   Product Testing 16

6. ECONOMY AND EFFICIENCY 17
   6.1 Measuring and Reporting on Program Effectiveness 17
   Consultants' Studies (2001-2002) 17
   Consultants' Findings 19

7. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS 19

NOTES 21

PREAMBLE

The Provincial Auditor reported on the Food Industry Program in Section 3.01 of the *2001 Annual Report*. The Standing Committee on Public Accounts held hearings on this audit report on February 26, 2002, with representation from the Ministry of Agriculture and Food (formerly Agriculture, Food and Rural Affairs). This report constitutes the Committee's findings and recommendations.[1]

The Committee would like to acknowledge the cooperation of the officials from the Ministry of Agriculture and Food (Ministry/OMAF) during these hearings. In addition, it extends its appreciation to the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch for their assistance during this audit review process.

1. OVERVIEW[2]

The objectives of the Ministry's Food Industry Program are to manage food safety risk, and to enhance market access and industry competitiveness. The following provincial Acts establish requirements for meat, dairy, and horticultural products such as plant foods: the *Meat Inspection Act;* the *Dead Animal Disposal Act;* the *Milk Act*; and the *Farm Products Grades and Sales Act.* Each piece of legislation addresses a risk area of food safety. In many of these risk areas, the Ministry has devised licencing, inspection, and laboratory testing procedures.

The Ministry has been involved in various initiatives to protect consumers from food-borne contaminants and reduce food safety risks. These include consultations to consolidate provincial food safety responsibilities into one piece of legislation, the *Food Safety and Quality Act, 2001,* and the continuing development of national standards for meat, dairy, and horticultural products.

1.1. Audit Objectives and Scope, and Conclusions

The audit objectives were to assess whether adequate procedures were in place to:

- ensure compliance with legislation, policies, and procedures;
- ensure that resources were acquired and managed with due regard for economy and efficiency; and
- measure and report on the effectiveness of the Program.[3]

The Provincial Auditor concluded as follows:

- the Ministry needed to improve its efforts to ensure compliance with legislation, policies, and procedures by addressing weaknesses in its licencing and inspection processes;
- the Ministry had adequate procedures in place to ensure that resources were acquired and managed with due regard for economy and efficiency;

- the Ministry did not have adequate procedures to measure and report on the effectiveness of its efforts to manage food safety risk;
- the Ministry did not have the necessary systems to obtain accurate information about food-borne illnesses and disease outbreaks; and
- improved procedures were needed to assess the Ministry's efforts to expand domestic markets.[4]

The Standing Committee on Public Accounts endorsed the Provincial Auditor's report in its entirety and recommended the implementation of its recommendations by the Ministry of Agriculture and Food.

1.1.1. Summary of the Ministry's Initiatives[5]

The Ministry indicated that it has accepted and acted on all of the Provincial Auditor's recommendations, and that the audit recommendations are consistent with the improvements being developed by the Ministry.[6] The Ministry responded to the Auditor's findings through the following:

- cooperation with the Ministry of Health and Long-Term Care and the Ministry of Natural Resources in conducting risk assessments, food safety risk-management research including baseline surveys, and client discussions on the food safety system;
- strengthened OMAF's food safety risk-management activities and processes through the updating of standards and inspection programs and new science and technologies to reduce public health and economic risks for Ontario-grown and processed meat, dairy products, and produce, through the following:
    - timely correction of critical food safety deficiencies, supervised by inspectors in provincially licenced abattoirs;
    - extensive testing of carcasses and meat in abattoirs;
    - extensive testing of raw milk and milk products;
    - compliance by Ontario goats' milk producers with minimum standards;
    - alerting fruit and vegetable producers on a timely basis when non-compliance is detected;
    - new penalty schemes to deter non-compliance, and
    - additional staff for the developing science-based food safety system.

The Ministry explained that the food safety system is evolving and improving, and assured that each of the Auditor's recommendations will be addressed. Approximately a third of the Auditor's recommendations have been completed, and the majority will be addressed within the next 18 months.[7] Some require a longer timeframe; for example, the introduction of the Hazardous Analysis

Critical Control Points Program (HACCP) for Ontario dairy farms is forecasted for 2004.

Acknowledgement of Ministry Response (2001)

The objective of this Committee report is to focus on the material presented at the 2002 hearings and through supplementary Ministry submissions, following the completion of the audit. Therefore, the various initiatives undertaken by the Ministry and included in the Auditor's report under the heading *Ministry Response* would not necessarily be addressed again for each section. Interested parties are referred to relevant sections in the *2001 Annual Report*, Office of the Provincial Auditor, for specific details on the initiatives taken prior to the tabling of the Auditor's report with the Legislature in the fall 2001.

1.1.2. Ministry's Response to the Committee's Report

The Standing Committee on Public Accounts has prepared supplementary recommendations in this report, based on its findings during the hearings. The Committee requests that the Ministry of Agriculture and Food provide the Committee Clerk with *a comprehensive written response to this report within one hundred and twenty calendar days* of the date of tabling with the Speaker, Legislative Assembly of Ontario.

2. Food Safety System and Quality Review

2.1. Program Co-ordination

The Auditor identified several examples where standards have not been developed for all products or all stages of the food processing system. The Ministry proposed legislative changes through the *Food Safety and Quality Act, 2001* to facilitate the regulation of the food industry to address the public health risk from food-borne contaminants.

The Auditor recommended that to better ensure that consistent standards of food safety are in place for all products consumed in Ontario, the Ministry should develop appropriate food safety policies, and review the regulatory requirements and the inspection process.

Committee Hearings

Ministry Review Process

The Province has taken steps to improve the overall quality of the provincial food system under the Food Safety System and Quality Review (Review). The Ministry has had an ongoing internal dialogue since the early 1990s on matters of amalgamating, streamlining and improving food safety, through the enactment of new legislation and regulations.[8] As part of the Review, the Ministry issued a discussion paper in 2000 on how to modernize the provincial food safety and quality system.

The ongoing Review generally referred to as the "Food Safety System Review" has various components, such as inventories and base-line studies to identify key risks. Changes were introduced to the inspection program, and the information management system through the enactment of the *Food Safety and Quality Act, 2001*. The Ministry explained the significance of this legislation:

> This new legislation is key to addressing the Provincial Auditor's overall conclusion, which was that "the Ministry needed to improve its efforts to ensure compliance with legislation, policies, and procedures by addressing weaknesses in its licensing and inspection processes." The *Food Safety and Quality Act* will in fact do much more than that. It allows us [Ministry] to put in place a science-based, seamless system that reaches from farmers' fields to the consumer's fork.[9]

The development of new support technology for food safety has evolved, and what began as a base system for being able to report the daily number of inspections is now a more interactive system.[10] OMAF is using scientific inspection methods that require hiring additional scientists and technical staff to sample and test food products as well as new technologies. For example, it has:

- improved its risk-based processes for random and targeted sampling for chemical residues in meat, completed microbiological baseline studies, and initiated on-site testing;[11]
- enhanced the audit system to ensure corrective actions on a timely basis;[12] and
- the Food Industry Program manages the safety risk in the food industry to protect consumers and to promote market access and industry competitiveness.[13]

Based on these management innovations and legislative changes, OMAF assured the Committee that the province has the best available science-based food safety system.[14]

Food Safety System Initiatives

The review of the Food Safety System identified deficiencies in both government and industry. Through the working relationships with industry, municipalities, provincial ministries, and the federal government, efforts were to be coordinated to provide consumers with a seamless food safety and quality system.[15]

The federal government has responsibility for food processors that export products and inspecting imported products, and the province oversees goods produced and sold in Ontario.[16] The Ministry explained that the province is

pursuing the following steps to enhance coordination with federal and municipal levels:

- negotiations with the federal government, following extensive consultations with the farm and commodity leaders, to develop a more effective risk-management approach for Ontario's primary producers; and
- the delivery of economic development initiatives, developed in consultation with OMAF's partners in small-town and rural Ontario, to address the unique barriers to growth faced by small communities.[17]

Ministry Innovations

The Ministry has introduced several innovations in response to the 2001 audit and the Ontario Food Safety System and Quality Review. For example, it has revised the abattoir rating system; streamlined compliance standards; developed guidelines for acceptable time frames for abattoirs to take corrective action; and introduced criteria for the suspension of abattoir licences with the imposition of penalties.[18] Specifically, the Ministry has undertaken the following:

- initiated plans to improve dead stock inspections;
- retained a consultant to recommend a risk-based inspection program and required changes to the legislation governing dead stock;
- completed an internal review of the Raw Goat Milk Quality Program; and
- initiated an audit of the Raw Milk Quality Program of the Dairy Farmers of Ontario.[19]

Veterinarians now conduct annual audits of the 200-plus abattoirs and there is follow-up based on new time frames. Internal audits had identified problems that were not addressed on a timely basis.[20] The Ministry has since revamped the audit process for abattoirs, and the procedures for follow-up checks:

> [The Ministry has] gone to a new classification system of how well those abattoirs meet the standards. So there has been an ongoing process. Is it more aggressive today than it was three or five or 10 years ago? Yes. It's a more aggressive follow-up process. The timelines are more defined. These are some of the recommendations that the Provincial Auditor made, that we needed to have more defined time frames.[21]

3. Abattoir Licencing, Inspection, and Testing

The *Meat Inspection Act* and regulations ensure that meat products address food safety requirements. All meat destined for retail sale must originate from livestock slaughtered in provincially or federally licenced abattoirs or imported from a federally recognized source.

3.1. Licencing

Abattoirs are licenced using an annual audit process, which is based on food safety standards. The audits determine whether food safety requirements are being met and the results are recorded in the Ministry's Food Safety Decision Support System. As required, corrective action plans are undertaken and meat inspectors conduct follow-ups.

The Auditor reviewed the licencing process and noted that all of the abattoirs sampled had been audited and licences renewed on a timely basis. Although the annual licencing audits had been conducted in accordance with established standards, several issues were noted by the Auditor:

- the Ministry did not have specific criteria for determining when to suspend licences or impose other penalties for non-compliant abattoirs;
- meetings with abattoir officials to establish corrective action plans were not held on a timely basis. Also, the Ministry did not have guidelines for setting acceptable time frames for correcting the deficiencies identified during a licencing audit;
- deficiencies considered by the Ministry as critical, that were reported during annual licencing audits, had not been rectified by the agreed-upon dates, and corrective actions had not been consistently recorded in the Ministry's Food Safety Decision Support System; and
- approximately one-third of the critical deficiencies reported during the 2000 Ministry annual veterinary audits re-occurred during the 2001 audits.

The Provincial Auditor recommended that the Ministry should take steps to ensure that all provincially licenced abattoirs meet licencing requirements and that the meat produced is safe for human consumption.

Committee Hearings

Ministry's Inspection Measures

The Ministry is in the process of introducing improvements to the inspection system standards through technical enhancements, inspection staff support, health standards, and educational programs:

- Technical Enhancements - a computer-based food safety support system that allows for the electronic input/transfer of information. It permits management

to address problems on a timely basis (e.g., management follow-up in conjunction with inspectors).[22]

- Inspection Staff - additional staff were hired for inspections, for example, scientists to address potential microbial contamination. In addition, technologically qualified staff is available for the new level of inspection and investigation required to develop new protocols and standards.[23] There are additional area managers to provide leadership/oversight, ensuring that inspectors have the appropriate management/technical support (e.g., veterinarians).[24]
- Health Standards - the Ministry has plans to identify potential hazards along the food chain, using Hazard Analysis and Critical Control Points Program HACCP).[25] The Ministry is assisting other commodity groups and organizations to introduce the farm HACCP-based food safety systems, which can be applied to dairy farmers, greenhouse vegetable growers, and cattlemen.
- Public Education - the Ministry is working in partnership with the federal government and consumer associations to promote safety awareness for food products among consumers.

Refrigerated Transport of Meat Products

The Ministry has addressed the transportation of meat products during production, and prior to reaching the consumer. By regulation, all meat must be shipped in a refrigerated condition (below four degrees Celsius), but not necessarily in a refrigerated vehicle.[26] The Ministry explained that the objective is to have regulations governing transport that are outcome-based.[27]

Some abattoirs may make local deliveries using un-refrigerated vehicles, provided that while in transit, the storage temperature in the vehicle complies with the definition of a refrigerated condition.[28] The Ministry reported to the Committee that a process is now in place to ensure that mitigating factors have been implemented to minimize future occurrences of cases of inappropriate refrigeration.[29] The Provincial Auditor commented during the hearings that the Ministry's initiatives are proceeding in the right direction on this matter, provided that it can be established that products are maintained within the required temperature range.[30]

3.2. Meat Inspections

Meat inspection entails the routine check of all animals and carcasses to verify that provincially licenced abattoirs are meeting legislated requirements and Ministry standards for food safety. The audit identified certain weaknesses in the inspection procedures requiring attention. Specifically, the Provincial Auditor recommended that to help ensure that corrective actions arising from annual licencing audits are completed as required and food safety risks are minimized, the Ministry should ensure that inspectors follow-up on and document the completion of all operational tasks.

Committee Hearings

Outsourcing Inspections

The decision to outsource inspection staff in 1995 was addressed during the hearings.[31] It was pointed out that the *1991 Annual Report* of the Provincial Auditor considered overall cost effectiveness and efficiency in the allocation of staffing resources for the inspection of abattoirs. The Ministry explained that the premise for outsourcing was the need to improve overall efficiency, and workload.[32] The Ministry decided in 1995 to replace the majority of the Ministry's in-house inspection personnel with a fee-for-service system.[33] The allocation of resources within this system was under consideration by the Human Resources Review at the time of the hearings (see section on the Human Resources Review).[34]

The Ministry informed the Committee that the outsourcing initiative for inspections in 1995 substantially altered the Ministry staff model.[35] The number of full time Ministry inspectors was reduced, but the number of inspections was not altered. The Ministry assured the Committee that every abattoir has an inspector present for both ante- and post-mortem inspections.[36] Although the number of licenced abattoirs has decreased, the volume of animal inspections in these facilities has increased.[37] Some plants are operating at 40 hours a week while others have only a minimal schedule.[38]

This section of the report elaborates on management concerns in abattoirs, staffing the inspection function, and the Ministry's inspection expenditures.

Operational Issues - Abattoirs

Although meat inspectors (MI) are on site in abattoirs as required, the Auditor identified shortcomings in the operation of these facilities. Critical deficiencies were noted during the audit in every abattoir sampled and 40% of these problems had not been addressed on time, for example:

- OMAF lacked criteria for determining licence suspensions and imposing penalties;
- inspectors are to review corrective actions, but this was not always the case, for example, meetings were not held on a timely basis with abattoir officials to implement action plans; and
- the Ministry did not have a procedure to ensure that lab test results from meat samples were addressed on a timely basis.[39]

Inspection Follow-ups and Corrective Action

The Committee enquired about the inspection process and the time lag on follow-ups. OMAF now has an aggressive follow-up action procedure, which includes new guidelines.[40] According to the Ministry, the revamped audit system for abattoirs ensures that audits are done on a timely basis and follow-ups are pursued

aggressively.[41] A plant auditor and the owner of the facility address all critical issues, and a schedule is established to correct deficiencies.[42]

This improved regime is possible due to an enhanced computer system that includes more functions for the food safety inspection process; for example, work scheduling.[43] The Ministry is now able to enter scheduling requirements into the system, and the audit results are available to the inspector on site every day.[44]

Meat Inspection Statistics

The following table provides a summary of provincial meat inspection for the period 1989-90 to 2001-02. These figures indicate the decrease in full-time Ministry inspectors and increase in contract inspectors, resulting in an overall decrease in the combined inspection complement from 180 to 139 inspectors. There are fewer provincially inspected abattoirs in operation today; however, available figures indicate that for the period from 1995-96 to 2001-02, annual inspection hours have increased. Finally, the aggregate number of combined red and white meat slaughtered in provincially inspected abattoirs has increased significantly since 1989-90.

Meat Inspection Statistics (in animal units[1]) for Provincially Inspected Abattoirs

	1989-90	1995-96	2001-02
Full-Time Ministry Inspectors	142	90	8
Contract Inspectors	38	85	131
Total Inspectors	180	175	139
Abattoirs in Operation	351	279	209
Inspection Hours/Year	not available[2]	177,000	180,000
Slaughtered/Year (red and white meats)[3]	5.8 Million	8.8 M	11.1 M

Source: Ministry of Agriculture and Food, Oct. 21 and 22, 2002.
Notes: 1. An animal unit is not equivalent to a single animal, rather for inspection purposes the unit is based on the required inspection time and the complexity of processing/dressing procedures required for each animal specie (e.g., chicken/0.25 units and cow/10 units). 2. This figure was not tracked at the time. 3.The recent growth in slaughtering statistics is attributed mainly to poultry, rather than red meat.

The reduction in the number of inspectors required has been attributed to a more efficient and effective use of resources.[45] For example, new advances in technology and testing allowed the Ministry to introduce new science-based systems with protocols to facilitate inspections.[46] OMAF explained that the efficiency gains have contributed to the reduced staff.[47] Also, the reallocation of inspection staff has meant less travelling time for some.

Committee Recommendation

Slaughter Statistics

The Ministry compiles slaughter statistics for all animal species, which are converted to "animal units" by the Ministry (see explanation in the table in this Section). These statistics are relevant to any assessment of the allocation of resources and long term Ministry planning.

The Committee noted the benefits derived from new science-based approaches and enhanced inspections systems. Future technological innovations in the industry could assist with high volume mechanized inspections at abattoirs to ensure that technological improvements in meat inspections are implemented, and that high volume slaughtering is mechanized where possible, while respecting safety standards.

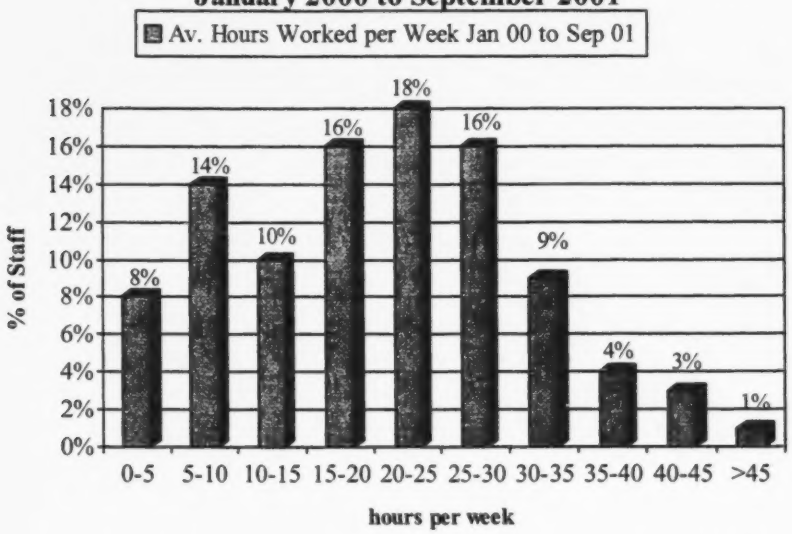
The Committee therefore recommends that:

1. **The Ministry of Agriculture and Food should address the aggregate number of slaughtered "animal units" in its Human Resources Review, and provide a full consideration of the role of evolving technology in inspection efficiency in the future.**

Division of Inspectors' Workload

There is a wide variation in the hours worked by the various inspectors. Some inspection contractors work for as little as six to eight hours per week, and others are employed only on a seasonal basis during peak-demand periods. Others work full time, for 40 hours or more per week, at busy times of the year [48] The following OMAF graph provides a breakdown of the average hours worked by contract meat inspectors per week in 2000 and 2001. Approximately two-thirds of the contractors worked less than 26 hours per week.

Average Hours Worked by MI Contractors per Week
January 2000 to September 2001



Source: Table prepared by the Ministry of Agriculture and Food, dated March 15, 2002.

The Ministry explained that the overall expenditures for the food safety program have increased, which includes contract inspectors.[49] The contract inspectors have a high turnover rate as a number tend to secure full-time employment elsewhere, for example, in federally registered plants.[50] It was suggested that a contributing factor to this turnover rate could be that the province offers a strong training and development program for inspectors, which has increased their marketability.[51]

Ministry Expenditures

The Ministry's meat inspection program budget for the licensing, inspection and testing in 1995 was $8.62 million and in 2001-2002 it had increased to $11.43 million.[52] The Ministry's cost includes the fee-for-service inspectors, eight full-time Ministry inspectors and 37 new staff to support the inspections process on the technical side of the improved food safety system.[53] The increase in expenditures was attributed in part to the 37 new staff members for research services and the development of regulatory protocols, and veterinarian support for inspectors.[54]

Attempts to keep costs and staffing requirements down include:[55]

- additional funding and improved efficiency in the system today, for example, the Ministry has been working with the abattoirs to schedule slaughtering times to ensure the efficient allocation of resources; and
- the Ministry has improved the electronic record keeping for the Food Safety Decision Support Computer System.

Human Resources Review

The Ministry has been evaluating the economy and efficiency of in-house versus fee-for-service meat inspection through its Human Resources Review.[56] The quality of inspection performed by in-house inspectors versus contract inspector is not at issue, but rather whether the workload in some abattoirs has altered, requiring a reallocation of resources.[57] The staff review may result in a reassessment of current practices governing part-time and full-time inspectors. According to the Ministry:

> . . . in order to continue to provide the most cost-efficient system with our overall objective of food safety and make sure the system is as efficient as it can be, with due regard to effectiveness and efficiency, as the [Provincial] Auditor has suggested. That's part of the [Human Resources Review] review. If the review were to identify opportunities for staff to be full-time and it continues to be more effective, or if it became more effective and efficient to have some of those, those are the types of recommendations we would pursue.[58]

The Human Resources Review, which was prepared by a consultant for the Ministry, was completed in May 2002.[59] OMAF plans to develop a human resource strategy for meat inspection to address salaries and benefits, future staffing requirements and the resources required for specialty areas, such as microbiological sampling.[60] It is expected that this strategy will be submitted to Cabinet in 2002. In addition, the Ministry is preparing a comparative review of the infrastructure and organization of abattoirs since 1995, with attention to overall needs assessment and program delivery.[61]

Committee Recommendation

OMAF Human Resources Strategy

The Committee noted the changing reality of the inspection system under the outsourcing model, demonstrated in the volume of business, staffing requirements, overall costs, and operational measures taken by the Ministry.

An outstanding issue with the Committee is the high turnover rate for inspection staff as they pursue employment elsewhere, either in the private sector or with the federal government. In addition, to the inconvenience, there is the associated matter of provincial training costs for replacement staff.[62] This matter is to be addressed in the Ministry's Human Resources Review.

The Committee concluded that the Ministry's various initiatives with respect to a human resource strategy for meat inspection and the comparative review of abattoirs are priorities. The Ministry needs to address these findings as soon as possible to prepare needs assessments and set out future program delivery options.

The Committee therefore recommends that:

2. **The Ministry of Agriculture and Food should report to the Standing Committee on initiatives flowing from the Human Resources Review. In this submission, the Ministry should describe its long-term Human Resources Strategy for food safety, with attention to any implications for OMAF's outsourcing model. This material should include, but not be limited to the following:**
   - **the expected level of operational efficiency, economy and effectiveness achieved through the outsourcing of the inspection function; and**
   - **its approach to address the high turnover rate for meat inspectors.**

4. Dairy Licencing, Inspection, and Laboratory Testing

The *Milk Act* and regulations provide for the quality and safety of production, storage, and testing of raw cows' and goats' milk, as well as the processing, distribution, and sale of milk in Ontario. The Ministry is responsible for the licencing of Ontario's 123 dairy plants and 227 fluid milk distributors.
A National Dairy Code provides common standards for dairy food safety across Canada and the Ministry intends to implement this Code.

The audit of licensing and inspection processes for dairy plants and fluid milk distributors identified several areas of concern. Specifically, licences for dairy plants and distributors were not renewed on a timely basis, and OMAF generally had no documentation to indicate that problems at plants had been addressed prior to it renewing licences. Certain health and safety violations had not been followed up after the completion of a corrective action plan, within the required 30-day period. A small percentage of fluid milk distributors had been inspected over the last two years, and the Auditor noted that only a few major health and safety concerns were reported.

The Auditor prepared recommendations on the need to better ensure the quality and safety of cows' and goats' milk, and that all dairy plants, and fluid milk distributors comply with relevant health and safety requirements.

Committee Hearings

Dairy HACCP Program

The Committee enquired about the HACCP program, which has a long history in the food industry. The program is based on the premise that it is the responsibility of each sector to ensure food safety to the consumer along the entire production continuum in an integrated system.[63] The components would include, for example, a nutrient management plan for farmers, a livestock medicines course for livestock producers, and a system of checks and balances for the refrigerated transport of milk.[64] There are a number of industry HACCP programs in place, and many of the food processors have integrated these principles into their operations.[65]

The Ministry has provided financial support to industry in the development of HACCP programs and the *Food Safety and Quality Act* will provide a HACCP framework.[66] The application of this HACCP program varies by sector; for example, as noted earlier the dairy farmers expect to have an on-farm program in place by 2004.

The Dairy Farmers of Ontario (DFO) assumed responsibility for the inspection of cow's milk in 1998. The Auditor has reviewed DFO's activities and concluded that an adequate inspection process for raw cows' milk is in force.[67] The Ministry has provided financial assistance to permit the DFO to hire qualified staff for inspections, and the Ministry has retained a consultant to prepare an official audit of the raw cows' milk inspection process.

According to the Ministry's response in the Auditor's report it has undertaken an independent audit of the DFO actions under the Raw Milk Quality Program. In response, OMAF plans to develop standard procedures and protocols to review DFO activities, documents, and reports on a regular basis.

Committee Recommendation

Raw Milk Quality Program

The Committee concurs with the Ministry that a formal review of DFO's activities under the Raw Milk Quality Program is necessary. Furthermore, the development of standard procedures and protocols are essential to ensure compliance with accepted standards over the long term.
The Committee therefore recommends that:

3. **The Ministry of Agriculture and Food should provide the Standing Committee on Public Accounts with a summary of its audit of DFO actions under the Raw Milk Quality Program. In addition, OMAF should develop and implement standard procedures and protocols to review DFO activities on a regular basis.**

5. HORTICULTURE MONITORING

Regulations under the *Farm Products Grades and Sales Act* prohibit the sale of produce unfit for human consumption and regulations established under the federal *Food and Drug Act* limit agricultural chemical residues. The Ministry's horticulture monitoring program tests random samples of fruits and vegetables for pesticide residues, bacteria, heavy metals, and other contaminants. The Auditor was informed by the Ministry that the tests were designed only to detect incidents of non-compliance, not to provide an overall assessment of contamination.

As of January 2001, the Ministry had completed risk assessments for ten fruit and vegetable commodities to provide a baseline of information. The Provincial Auditor recommended that to help ensure that plant-based foods are safe from biological and chemical contamination, the Ministry should ensure that serious

safety violations are rectified, and develop a risk-based monitoring and inspection process.

Committee Hearings

Risk Management for Agricultural Commodities

A number of initiatives have been completed or are ongoing in the horticulture sector. The Ministry is committed to a risk-based monitoring and inspection process for Ontario-grown foods of plant origin.[68] It has been developing risk assessments, using a prototype risk-monitoring program/inspection process to serve as a model for the various commodities.[69] The Ministry's decision to introduce a monitoring system is complemented by commodity-by-commodity baseline studies.[70] The Ministry provided supplementary information on these initiatives in October 2002:[71]

- ten risk assessments have been completed (sprouted seeds, apple cider, lettuce, stone fruit, apples, cantaloupe, grapes, cabbage, carrots, rutabagas); and four are in progress (minimally processed fruit, minimally processed vegetables, greenhouse crops [tomatoes, cucumbers and peppers] and leafy greens);
- commodity-specific inventories are being conducted for cider and sprouts; inventories for minimally processed vegetables are completed; and minimally processed fruit, greenhouse crops and maple syrup inventories are in progress; and
- a prototype risk-based monitoring program is almost completed for apple cider, which includes food safety assessment and industry training. The Ministry plans to expand food safety assessment and training to include sprouts, minimally processed vegetables and maple syrup.

Advisory Protocols

Regulations under the *Food Safety and Quality Act* are to address potential sources of contamination. This data will be available in a computerized information management system designed to promote informed and timely decision-making, notifying personnel about required action and tracking corrective measures.[72]

Ontario has in excess of 200 agricultural commodities, with the higher risk priority items requiring protocols to be in place in 2002.[73] These protocols are used to advise growers and retailers of fruits and vegetables of laboratory results that exceed the limits for chemical residues established by Health Canada.[74] The Ministry provided the Committee with an update in October 2002 on the procedures for the timely notification of producers:

- new protocols were established to consistently and formally advise the grower of any laboratory test results above the limits in Health Canada standards on an immediate basis. By the summer of 2001, protocols had been updated. The protocol requires that OMAF phone the grower immediately, send a letter

within a week, and schedule an advisory visit within a week. The Ministry is tracking staff compliance with the protocols; and

- OMAF notifies the Canadian Food Inspection Agency immediately when test results indicate a public health threat.

Committee Recommendations

Review of Advisory Protocols

The Committee noted the Provincial Auditor's observation in 2001 that there was insufficient inspection of horticultural products to consistently detect the contamination of products exposed to pesticides. There was a need for more detailed study of pesticide use generally, to detect residuals on a risk-based approach. The Auditor concluded that because a large percentage of the fruits and vegetables are imported, the lack of inspection standards for domestic produce poses a provincial risk. Higher standards would help reduce the risk of illnesses associated with imported horticultural products.[75]

The Committee acknowledged that the Ministry has in the interim introduced procedures to ensure the timely notification of producers in cases of a public health threat. The Committee concluded that periodic internal reviews are required to ensure adherence to these advisory protocols.

The Committee therefore recommends that:

4. **The Ministry of Agriculture and Food should conduct a review of its compliance with advisory protocols and the operation of the computerized information management system. The review should determine the extent to which industry has been properly notified of violations of Health Canada standards, and the assessment of the computerized information management system should establish the level of informed and timely decision-making, and the tracking of corrective measures.**

Product Testing

The Committee noted the Ministry's product testing initiatives, which include baseline studies and the development of risk-based monitoring and inspection. These steps will provide a level of assurance for Ontario-grown foods of plant origin. However, the baseline studies will need to be updated and expanded as product lines evolve and new items are introduced.

The Committee therefore recommends that:

5. **The Ministry of Agriculture and Food should update and expand its baseline product studies, based on its risk analysis system. These initiatives are essential to the timely notification of commodity producers to ensure food safety for Ontario consumers.**

6. Economy and Efficiency

The expenditures for the Food Industry Program were generally managed with due regard for economy and efficiency. Consulting contracts were properly managed and consultants were engaged using a competitive process. Also, the Ministry had carried out a number of economy-focused initiatives and is re-evaluating the economy and efficiency of the in-house versus fee-for-service inspection systems.

6.1 Measuring and Reporting on Program Effectiveness

The objective of the Food Industry Program is to manage food safety risks to protect consumer safety, and enhance market access and industry competitiveness. The Auditor concluded that measures of the incidence and origins of specific food-borne illnesses would provide better information about the Ministry's licencing, inspection, and enforcement programs.

The Provincial Auditor recommended that to ensure that the Food Industry Program can appropriately assess the extent to which it is meeting its goals for food safety and increased domestic sales, the Ministry should develop well-defined performance measures, and conduct evaluations.

Committee Hearings

Consultants' Studies (2001-2002)

The Auditor noted that a consultant had been retained by the Ministry to assist in the application of a broad performance-measure methodology to science-based Food Safety Programs. The Ministry committed to report to Management Board on this matter in the spring of 2002.

In addition, the Ministry explained during the hearings that several other studies were at various stages of completion. Subsequently, a list was provided to the Committee with information on the studies' objectives, names of the consultants, and the expected completion dates. It is premature to comment on the studies listed in the following table; however, it is reasonable to assume that they will provide the necessary background for future decisions that will improve food safety in Ontario.

Ongoing Studies under the Ontario Food Safety System Review

Project Title	Expected Completion Date
Free-Standing Meat Processors Inventory and Risk Assessment	Completed (December 2001) Data analysis in progress
Human Resource Strategic Blueprint for the Delivery of Meat Inspection Services in Ontario Provincially-Inspected Abattoirs	Data Collection complete – Report submitted Dec. 2001 (says implemented in 2002 on page 13) Under management review
Provision of expertise in Operational Planning and Performance Measures	March 31, 2002
Inventory of Sprout Operations in Ontario	Phase 1 completed January 2002 Phase 2 being completed internally
Development of Standards and Preparation of Compliance and Audit Procedures for Dead Stock Processors in Ontario	March 31, 2002
Audit of Dairy Farmers of Ontario's Raw Milk Quality Program	May 2002
Inventories of Fish Processors in Ontario	April 15, 2002
Ontario Food Safety System Business Architecture	March 31, 2002
Development/Completion of FSDSS* Interface with Laboratories (3 separate projects)	March 31, 2002

Source: Information provided by the Ministry of Agriculture and Food in a letter from the Deputy Minister to the Clerk of the Standing Committee on Public Accounts, dated March 15, 2002.

*Note: The Food Safety Decision Support System (FSDSS) is a new computer system for Ontario's food inspection programs. It supports food safety decision-making by managing information on day-to-day inspection activities and compliance assessment and tracking, providing electronic networking to laboratories and helps give expert assistance to inspectors in high-risk situations. The new system supports the business functions such as licensing activities; human resource and financial functions; information collection, analysis and reporting; and performance tracking and reporting. This Oracle-based system gives Food Inspection Branch the ability to respond immediately to food safety and animal health issues. The FSDSS is an important component of a new food safety system being developed for Ontario. Source: OMAF web site at http://www.gov.on.ca/OMAF accessed on 9 May 2002.

The Committee expressed interest in the potential impact of these studies on the Food Industry Program, specifically in relation to achieving its goals for food safety and increased domestic sales, and in the development of performance measures and ongoing program evaluations.

Committee Recommendation

Consultants' Findings

Understandably, it may be some time before the Ministry responds to each document; nevertheless, the Committee would appreciate information from the Ministry on how these studies may affect its actions on the Provincial Auditor's recommendations, and Ministry business planning.

The Committee therefore recommends that:

6. **The Ministry Agriculture and Food should provide the Standing Committee on Public Accounts with a brief overview of the findings in the consultants' reports and their potential to enhance food safety in Ontario.**

7. List of Committee Recommendations

1. **The Ministry of Agriculture and Food should address the aggregate number of slaughtered "animal units" in its Human Resources Review, and provide a full consideration of the role of evolving technology in inspection efficiency in the future.**

2. **The Ministry of Agriculture and Food should report to the Standing Committee on initiatives flowing from the Human Resources Review. In this submission, the Ministry should describe its long-term Human Resources Strategy for food safety, with attention to any implications for OMAF's outsourcing model. This material should include, but not be limited to the following:**
   - **the expected level of operational efficiency, economy and effectiveness achieved through the outsourcing of the inspection function; and**
   - **its approach to address the high turnover rate for meat inspectors.**

3. **The Ministry of Agriculture and Food should provide the Standing Committee on Public Accounts with a summary of its audit of DFO actions under the Raw Milk Quality Program. In addition, OMAF should develop and implement standard procedures and protocols to review DFO activities on a regular basis.**

4. **The Ministry of Agriculture and Food should conduct a review of its compliance with advisory protocols and the operation of the computerized information management system. The review should determine the extent to which industry has been properly notified of violations of Health Canada standards, and the assessment of the computerized information management system should establish the level of informed and timely decision-making, and the tracking of corrective measures.**

5. **The Ministry of Agriculture and Food should update and expand its baseline product studies, based on its risk analysis system. These initiatives are essential to the timely notification of commodity producers to ensure food safety for Ontario consumers.**

6. **The Ministry Agriculture and Food should provide the Standing Committee on Public Accounts with a brief overview of the findings in the consultants' reports and their potential to enhance food safety in Ontario.**

NOTES

[1] The introductory text in each section of this report is based directly on the material from the Provincial Auditor's *2001 Annual Report*.
[2] Ontario, *2001 Annual Report*, Office of the Provincial Auditor (The Office, Toronto, Ont., Fall 2001), pp. 21 and 25.
[3] Ibid., p. 22.
[4] Ibid., pp. 23 and 24.
[5] Ibid., p. 24.
[6] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament, (February 26, 2002): 248.
[7] Ibid., p. 255.
[8] Ibid., p. 260.
[9] Ibid., p. 248.
[10] Ibid., p. 261.
[11] Ibid., p. 248.
[12] Ibid., p. 249.
[13] Ibid., p. 247.
[14] Ibid., p. 269.
[15] Ibid., p. 249.
[16] Ibid., p. 247.
[17] Ibid.
[18] Ibid., p. 249.
[19] Ibid.
[20] Ibid., p. 261.
[21] Ibid.
[22] Ibid., p. 252.
[23] Ibid.
[24] Ibid.
[25] Ibid., p. 249.
[26] Ibid., p. 251.
[27] Ibid.
[28] Ibid.
[29] Ibid., p. 272.
[30] Ibid., pp. 251 and 252.
[31] Ibid., p. 267.
[32] Ibid.
[33] Ibid., pp. 257 and 258.
[34] Ibid., p. 258.
[35] Ibid., p. 264.
[36] Ibid., p. 250.
[37] Ibid., p. 265.
[38] Ibid., p. 268.
[39] Ibid., p. 255.
[40] Ibid., p. 256.
[41] Ibid.
[42] Ibid.
[43] Ibid., p. 257.
[44] Ibid.
[45] Ibid., p. 249.
[46] Ibid.
[47] Ibid., p. 265.
[48] Ibid., p. 258.
[49] Ibid., p. 253.
[50] Ibid.
[51] Ibid.

[52] Ibid., p. 265.
[53] Ibid.
[54] Ibid., pp. 264 and 266.
[55] Ibid., pp. 263 and 265
[56] Ibid., p. 257.
[57] Ibid., p. 258.
[58] Ibid., p. 267.
[59] Ibid.
[60] Ibid., pp. 250, 253 and 258.
[61] Ibid., pp. 253 and 264.
[62] Ibid., pp. 253, and 265.
[63] Ibid., p. 259.
[64] Ibid., p. 260.
[65] Ibid., p. 259.
[66] Ibid.
[67] Ibid., p. 251.
[68] Ibid., pp. 254 and 255.
[69] Ibid., p. 248.
[70] Ibid., p. 255.
[71] E-mail from Ms Helene Gadoury, Ministry of Agriculture and Food, dated October 24, 2002 to the Research Officer, Standing Committee on Public Accounts.
[72] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament, (February 26, 2002): 249.
[73] Ibid., p. 255.
[74] Ibid., p. 248 and 249.
[75] *2001 Annual Report*, p. 39.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PROGRAMME DE L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE

(Section 3.01, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

3e session, 37e législature
51 Élizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Programme de l'industrie alimentaire (Section 3.01, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Food Industry Program (Section 3.01, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-4021-8

1. Ontario. Programme de l'industrie alimentaire—Évaluation. 2. Aliments—Industrie et commerce—Ontario. 3. Aliments—Inspection—Ontario. I. Titre. II. Titre: Food Industry Program (Section 3.01, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)

KEO736 O56 2002 353.9'97'09713 C2003-964000-0F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Décembre 2002

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

JOHN GERRETSEN
Président

BRUCE CROZIER
Vice-président

STEVE GILCHRIST

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1

1. VUE D'ENSEMBLE 1
1.1. Objectifs, portée et conclusions de la vérification 1
1.1.1. Résumé des initiatives du ministère 2
Reconnaissance de la réponse du ministère (2001) 3
1.1.2. Réponse du ministère au rapport du Comité 3

2. EXAMEN DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DE L'INNOCUITÉ DES ALIMENTS ET DE LA QUALITÉ 3
2.1. Coordination du Programme 3
Processus d'examen du ministère 4
Initiatives concernant le Système d'assurance de l'innocuité des aliments 5

3. ABATTOIRS – DÉLIVRANCE DES PERMIS, INSPECTION ET ANALYSES 7
3.1. Délivrance des permis 7
Mesures d'inspection du ministère 8
Transport sous froid des produits carnés 8
3.2. Inspection des viandes 9
Externalisation des inspections 10
Questions opérationnelles - abattoirs 10
Statistiques sur l'inspection des viandes 11
Statistiques sur l'abattage 13
Dépenses du ministère 14
Examen des ressources humaines 15
Stratégie des ressources humaines du MAAO 16

4. EXPLOITATIONS LAITIÈRES – DÉLIVRANCE DES PERMIS, INSPECTION ET ANALYSES EN LABORATOIRE 16
Programme SARPPM pour les exploitations laitières 17
Programme d'assurance de la qualité du lait cru 18

5. SURVEILLANCE DE L'INDUSTRIE HORTICOLE 18
Gestion des risques pour les produits agricoles 18
Protocoles de consultation 19
Examen des protocoles de consultation 20
Analyse des produits 20

6. ÉCONOMIE ET EFFICACITÉ 21
6.1 Évaluation et compte rendu de l'efficacité du Programme 21
Études des consultants (2001-2002) 21
Conclusions des consultants 23

7. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 23

NOTES 25

PRÉAMBULE

Le vérificateur provincial a présenté un rapport sur le Programme de l'industrie alimentaire dans la section 3.01 de son *Rapport annuel 2001.* Le 26 février 2002, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur ce rapport de vérification auxquelles a participé le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (auparavant le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales). Le présent rapport énonce les conclusions et les recommandations du Comité.[1]

Le Comité remercie les représentants du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (le ministère/MAAO) de leur collaboration au cours des audiences. Il remercie également le Bureau du vérificateur provincial, le Greffier du Comité et la direction des Services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'aide qu'ils lui ont apportée dans le cadre de l'examen du rapport de vérification.

1. VUE D'ENSEMBLE[2]

Le Programme de l'industrie alimentaire du ministère vise à gérer les risques relatifs à la salubrité des aliments, à élargir l'accès aux marchés et à accroître la compétitivité de l'industrie. Les lois provinciales suivantes établissent les exigences pour les produits carnés, laitiers et horticoles tels que les aliments végétaux : la *Loi sur l'inspection des viandes,* la *Loi sur les cadavres d'animaux,* la *Loi sur le lait* et la *Loi sur le classement et la vente des produits agricoles.* Chacune de ces lois vise des éléments de risque particuliers pour la salubrité des aliments. Le ministère a conçu des procédures concernant la délivrance des permis, les inspections et les analyses en laboratoire pour nombre de ces éléments de risque.

Le ministère a pris diverses initiatives pour protéger les consommateurs contre les contaminants d'origine alimentaire et réduire les risques relatifs à la salubrité des aliments. Mentionnons notamment la tenue de consultations dans le but de regrouper les responsabilités provinciales liées à la salubrité des aliments dans une seule loi, à savoir la *Loi de 2001 sur la qualité et la salubrité des aliments,* et l'élaboration permanente de normes nationales applicables aux produits carnés, laitiers et horticoles.

1.1. Objectifs, portée et conclusions de la vérification

La vérification visait à déterminer si les procédures en place permettaient :

- d'assurer la conformité aux lois, aux politiques et aux procédures;
- de s'assurer que les ressources étaient acquises et gérées conformément aux principes d'économie et d'efficacité;
- de mesurer l'efficacité du Programme et d'en rendre compte.[3]

Le vérificateur provincial est arrivé aux conclusions suivantes :

- le ministère devait faire davantage pour assurer la conformité aux lois, aux politiques et aux procédures en s'efforçant de combler les lacunes des processus d'inspection et de délivrance des permis;
- le ministère disposait de procédures adéquates pour s'assurer que les ressources étaient acquises et gérées en conformité avec les principes d'économie et d'efficacité;
- le ministère ne disposait pas de procédures adéquates pour mesurer l'efficacité de ses efforts de gestion des risques relatifs à la salubrité des aliments et en rendre compte;
- le ministère ne disposait pas des systèmes nécessaires pour obtenir des renseignements exacts sur les maladies d'origine alimentaire;
- il fallait améliorer les procédures d'évaluation des efforts déployés par le ministère pour développer les marchés nationaux.[4]

Le Comité permanent des comptes publics appuie l'intégralité du rapport du vérificateur provincial et recommande la mise en œuvre des recommandations du vérificateur par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

1.1.1. Résumé des initiatives du ministère[5]

Le ministère a indiqué qu'il a accepté toutes les recommandations formulées par le vérificateur provincial et pris des mesures à l'endroit de chacune en précisant que ces recommandations cadraient avec les améliorations qu'il mettait en oeuvre.[6] Le ministère a répondu de la façon suivante aux conclusions du vérificateur :

- de concert avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Richesses naturelles, le ministère évalue les risques, effectue des recherches sur la gestion des risques relatifs à la salubrité des aliments, y compris des enquêtes de référence, et tient des consultations avec les clients sur le Système d'assurance de l'innocuité des aliments;
- le ministère a renforcé ses activités et processus de gestion des risques relatifs à la salubrité des aliments au moyen de la mise à jour des normes et des programmes d'inspection et de l'exploitation des progrès scientifiques et technologiques pour réduire les risques pour la santé publique et l'économie et assurer la salubrité des viandes, des produits laitiers et des denrées cultivées et transformées en Ontario. Le ministère a notamment pris les mesures suivantes :
    - correction des lacunes critiques sur le plan de la salubrité des aliments, supervisée par des inspecteurs qui visitent les abattoirs titulaires d'un permis provincial;
    - tests poussés sur les cadavres et les viandes des abattoirs;
    - tests poussés sur le lait cru et les produits du lait;

- vérification de la conformité des producteurs de lait de chèvre de l'Ontario aux normes minimales;
- communication aux producteurs de fruits et légumes, en temps opportun, des cas de non-conformité;
- sanctions additionnelles prévues pour décourager la non-conformité;
- embauchage de nouveaux employés pour soutenir le nouveau système de contrôle de l'innocuité des aliments, basé sur la science.

Le ministère a expliqué que le système de contrôle de l'innocuité des aliments évolue de manière positive et a assuré qu'il tiendra compte de chacune des recommandations du vérificateur. Il a mis en œuvre jusqu'à maintenant le tiers des recommandations du vérificateur et il donnera suite à la majorité d'entre elles au cours des 18 prochains mois.[7] La mise en œuvre de certaines recommandations exige un plus long délai. Par exemple, le Système de l'analyse des risques – point critique pour leur maîtrise (SARPPM) pour les exploitations laitières de l'Ontario est censé être implanté en 2004.

Reconnaissance de la réponse du ministère (2001)

L'objectif du Comité dans le présent rapport est de mettre l'accent sur les données présentées au cours des audiences de 2002 et dans le cadre d'autres mémoires soumis par le ministère à la suite de la vérification. Par conséquent, le Comité n'aborde pas nécessairement de nouveau à l'endroit de chaque section les différentes initiatives entreprises par le ministère et énumérées dans le rapport du vérificateur sous la rubrique *Réponse du ministère.* Les parties intéressées peuvent consulter les sections pertinentes du *Rapport annuel 2001* du vérificateur provincial pour obtenir des détails sur les mesures prises par le ministère avant le dépôt du rapport du vérificateur à l'Assemblée législative à l'automne 2001.

1.1.2. Réponse du ministère au rapport du Comité

Le Comité permanent des comptes publics a formulé des recommandations supplémentaires dans le présent rapport en se fondant sur les constatations qu'il a faites au cours des audiences. Le Comité demande au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de transmettre au Greffier du Comité *une réponse complète par écrit au présent rapport dans les 120 jours civils* suivant la date du dépôt du rapport auprès du président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

2. EXAMEN DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DE L'INNOCUITÉ ET DE LA QUALITÉ DES ALIMENTS

2.1. Coordination du Programme

Le vérificateur a relevé plusieurs exemples de cas où des normes n'avaient pas été élaborées pour tous les produits ou pour toutes les étapes de la transformation des

aliments. Le ministère a proposé des modifications législatives par le truchement de la *Loi sur la qualité et la salubrité des aliments* pour faciliter la réglementation de l'industrie alimentaire et remédier ainsi aux risques que présentent les contaminants d'origine alimentaire pour la santé publique.

Le vérificateur a recommandé au ministère d'élaborer des politiques appropriées et d'examiner les exigences réglementaires de même que les processus d'inspection pour s'assurer que des normes cohérentes de salubrité des aliments sont en place pour tous les produits consommés en Ontario.

Audiences du Comité

Processus d'examen du ministère

La province a pris les mesures pour améliorer la qualité globale du système alimentaire provincial dans le cadre de l'examen du système de contrôle de l'innocuité et de la qualité des aliments (l'examen). Le ministère tient des discussions internes depuis le début des années 1990 sur la question du regroupement, de la rationalisation et de l'amélioration des activités relatives à la salubrité des aliments au moyen de l'adoption de nouvelles dispositions législatives et de nouveaux règlements.[8] Dans le cadre de l'examen, le ministère a publié un document de travail en 2000 sur la modernisation du système provincial de contrôle de l'innocuité et de la qualité des aliments.

L'examen en cours, couramment appelé « révision du Système d'assurance de l'innocuité des aliments » comprend différentes composantes, telles que des inventaires et des études de référence pour déterminer les principaux risques. Des modifications ont été apportées au programme d'inspection et au système de gestion de l'information par l'adoption de la *Loi de 2001 sur la qualité et la salubrité des aliments.* Le ministère a expliqué ainsi l'importance de cette loi :

> La nouvelle loi joue un rôle déterminant pour répondre à la conclusion globale du vérificateur provincial, à savoir que « le ministère devait faire davantage pour assurer la conformité aux lois, politiques et procédures en s'efforçant de combler les lacunes des processus d'inspection et de délivrance des permis ». En fait , la *Loi sur la qualité et la salubrité des aliments* fera beaucoup plus que cela. Elle nous [le ministère] permet d'instaurer un système scientifique appliqué de façon continue depuis le champ de l'agriculteur jusqu'à la table du consommateur.[9]

L'élaboration de la nouvelle technologie de soutien pour assurer la salubrité des aliments a évolué : ce qui devait être à l'origine un système de base pour rendre compte du nombre quotidien d'inspections est devenu un système plus interactif.[10] Le MAAO a recours à des méthodes d'inspection scientifiques qui

nécessitent l'embauchage de personnel scientifique et technique supplémentaire pour prélever des échantillons de produits alimentaires et les soumettre à des analyses, de même que des nouvelles technologies. Par exemple, le ministère :

- a amélioré son processus d'échantillonnage aléatoire et ciblé, basé sur les risques, en vue de la détection des résidus chimiques dans la viande, effectué des études de référence microbiologiques et instauré des analyses sur place;[11]
- a amélioré le système de vérification pour garantir que les mesures correctives sont prises en temps voulu;[12]
- le Programme de l'industrie alimentaire gère les risques relatifs à la salubrité des aliments dans l'industrie alimentaire afin de protéger les consommateurs et de promouvoir l'accès aux marchés et la compétitivité de l'industrie.[13]

Se fondant sur ces innovations en matière de gestion et sur les modifications législatives, le MAAO a assuré le Comité que la province disposait du meilleur système qui soit en matière de contrôle de l'innocuité des aliments basé sur la science.[14]

Initiatives concernant le Système d'assurance de l'innocuité des aliments

La révision du Système d'assurance de l'innocuité des aliments a permis de relever des lacunes tant du côté du gouvernement que de l'industrie. Dans le cadre des relations de travail avec l'industrie, les municipalités, les ministères provinciaux et le gouvernement fédéral, les efforts devaient être coordonnés pour fournir aux consommateurs un système de contrôle continu de l'innocuité et de la qualité des aliments.[15]

Le gouvernement fédéral est responsable des entreprises de transformation d'aliments qui exportent leurs produits et de l'inspection des produits importés, tandis que la province supervise les denrées produites et vendues en Ontario.[16] Le ministère a expliqué que la province prenait les mesures suivantes pour renforcer la coordination avec les paliers fédéral et municipal :

- la tenue de négociations avec le gouvernement fédéral, à la suite de vastes consultations avec les chefs du secteur agricole et du secteur des produits de base, pour élaborer une méthode de gestion des risques plus efficace pour les producteurs primaires de l'Ontario;
- la mise en œuvre d'initiatives de développement économique, élaborées de concert avec les partenaires du MAAO dans les petites villes et les collectivités rurales de l'Ontario, pour remédier aux obstacles à la croissance propres aux petites collectivités.[17]

Innovations du ministère

Le ministère a apporté plusieurs innovations en réponse à la vérification effectuée en 2001 et à l'examen du système de contrôle de l'innocuité et de la qualité des aliments de l'Ontario. Par exemple, le ministère a révisé le système de cotation des abattoirs, rationalisé les normes de conformité, établi des lignes directrices

concernant les délais acceptables à accorder aux abattoirs pour apporter des mesures correctives et instauré des critères pour la suspension des permis d'abattoir et l'imposition de sanctions.[18] Plus précisément, le ministère a :

- établi des plans pour améliorer la fréquence des inspections des animaux morts;
- retenu les services d'un consultant pour recommander un programme d'inspection basé sur les risques et les modifications à apporter à la loi régissant les animaux morts;
- effectué un examen interne du programme d'assurance de la qualité du lait cru de chèvre;
- entrepris une vérification du programme d'assurance de la qualité du lait cru de Dairy Farmers of Ontario.[19]

Les vétérinaires procèdent maintenant à des vérifications annuelles des quelque 200 abattoirs de la province et un suivi est effectué dans de nouveaux délais. Les vérifications internes avaient relevé des problèmes qui n'avaient pas été réglés en temps opportun.[20] Le ministère a amélioré depuis le processus de vérification des abattoirs et la procédure des vérifications de suivi :

> [Le ministère a] mis sur pied un nouveau système de classification du degré de conformité aux normes de ces abattoirs. Il y a donc un processus permanent. S'agit-il d'un processus plus rigoureux qu'il y a trois ou cinq ans et même dix ans? Oui, c'est un processus de suivi plus rigoureux. Les délais sont mieux définis. Ceci s'inscrit dans certaines des recommandations formulées par le vérificateur provincial, à savoir qu'il nous fallait établir des délais plus précis.[21]

3. ABATTOIRS – DÉLIVRANCE DES PERMIS, INSPECTION ET ANALYSES

La *Loi sur l'inspection des viandes* vise à garantir que les produits carnés satisfont aux exigences en matière de salubrité des aliments. Toutes les viandes destinées à la vente au détail doivent provenir d'animaux abattus dans des abattoirs titulaires d'un permis provincial ou fédéral ou importés d'une source reconnue par le gouvernement fédéral.

3.1. Délivrance des permis

La délivrance des permis destinés aux abattoirs est assujettie à un processus annuel de vérification des activités des abattoirs pour déterminer si celles-ci sont conformes aux normes en matière de salubrité des aliments. Les résultats de ces vérifications sont consignés dans le Système d'aide à la gestion de l'innocuité des aliments. Au besoin, des plans de mesures correctives sont mis en œuvre et les inspecteurs des viandes assurent le suivi.

L'examen du processus de délivrance des permis a permis au vérificateur de constater que tous les abattoirs concernés avaient fait l'objet d'une vérification et que les permis avaient été renouvelés en temps opportun. Les vérifications annuelles des abattoirs avaient été effectuées conformément aux normes établies, mais le vérificateur a tout de même relevé plusieurs lacunes :

- le ministère ne disposait pas de critères spécifiques pour déterminer quand suspendre les permis ou imposer d'autres sanctions aux abattoirs coupables d'infractions;
- les rencontres avec les dirigeants des abattoirs visant à établir des plans de mesures correctives n'étaient pas tenues en temps opportun. Par ailleurs, le ministère n'avait pas de lignes directrices lui permettant d'établir des délais acceptables pour la correction des lacunes relevées durant une vérification;
- les lacunes jugées critiques par le ministère, qui avaient été relevées au cours des vérifications annuelles, n'avaient pas été corrigées à la date convenue et les mesures correctives n'étaient pas toujours consignées dans le Système d'aide à la gestion de l'innocuité des aliments;
- environ le tiers des lacunes critiques signalées au cours des vérifications annuelles effectuées par les vétérinaires du ministère en 2000 étaient encore présentes en 2001.

Le vérificateur provincial a recommandé au ministère de prendre des mesures pour s'assurer que tous les abattoirs titulaires d'un permis provincial satisfont aux exigences et que les produits carnés sont aptes à la consommation humaine.

Audiences du Comité

Mesures d'inspection du ministère

Le ministère s'emploie présentement à améliorer les normes d'inspection au moyen d'améliorations techniques, d'un soutien aux inspecteurs, de normes de santé et de programmes de sensibilisation :

- Améliorations techniques – un système de soutien informatisé à la salubrité des aliments qui permet l'entrée ou le transfert de renseignements par voie électronique. La direction peut ainsi remédier plus rapidement aux problèmes (p. ex. suivi effectué par la direction de concert avec les inspecteurs).[22]
- Effectif d'inspection – du personnel supplémentaire a été embauché pour effectuer les inspections, par exemple, du personnel scientifique pour remédier aux possibilités de contamination microbienne. Par ailleurs, du personnel possédant des compétences en technologie est disponible pour le nouveau niveau d'inspection et d'enquête qu'exige l'élaboration de nouveaux protocoles et de nouvelles normes.[23] Il y a également un plus grand nombre de chefs de secteur pour fournir une orientation et faire en sorte que les inspecteurs disposent du soutien de gestion ou technique approprié (p. ex., des vétérinaires).[24]
- Normes de santé – le ministère a des plans pour définir les risques possibles dans la chaîne alimentaire à l'aide du Système de l'analyse des risques – point critique pour leur maîtrise (SARPPM).[25] Le ministère aide d'autres groupes et organismes du secteur des produits de base à implanter le système de contrôle de l'innocuité des aliments basé sur le SARPPM, lequel peut s'appliquer aux producteurs laitiers, aux producteurs de légumes de serre et aux éleveurs de bovins.
- Éducation du public – de concert avec le gouvernement fédéral et les associations de consommateurs, le ministère sensibilise les consommateurs à la salubrité des produits alimentaires.

Transport sous froid des produits carnés

Le ministère s'est penché sur le transport des produits carnés pendant la production et avant leur achat par le consommateur. Par voie de règlement, toutes les viandes doivent être expédiées sous froid (moins de quatre degrés Celsius), mais pas nécessairement dans un véhicule réfrigérant.[26] Le ministère a expliqué que l'objectif est de soumettre le transport à des règlements axés sur les résultats.[27]

Certains abattoirs peuvent effectuer des livraisons locales dans des véhicules non réfrigérants à la condition que la température d'entreposage pendant le transport respecte la définition d'expédition sous froid.[28] Le ministère a indiqué au Comité qu'un processus a été instauré pour veiller à ce que des mesures d'atténuation aient été prises pour réduire au minimum les cas de réfrigération inadéquate dans le futur.[29] Le vérificateur provincial a fait remarquer au cours des audiences que

les initiatives du ministère en ce sens vont dans la bonne voie à la condition que l'on puisse établir que les produits sont maintenus à la température exigée.[30]

3.2. Inspection des viandes

L'inspection des viandes englobe la vérification régulière de tous les animaux et de toutes les carcasses pour déterminer si les abattoirs titulaires d'un permis provincial satisfont aux exigences législatives et aux normes ministérielles concernant la salubrité des aliments. Dans le cadre de son examen, le vérificateur provincial a relevé des lacunes auxquelles il faut remédier dans les procédures d'inspection. Plus précisément, le vérificateur a recommandé que le ministère s'assure que les inspecteurs exécutent les tâches opérationnelles assignées et les décrivent de façon adéquate pour veiller à ce que les mesures correctives découlant des vérifications annuelles effectuées aux fins du renouvellement des permis soient prises et que les risques relatifs à la salubrité des aliments soient réduits au minimum.

Audiences du Comité

Externalisation des inspections

Il a été question au cours des audiences de la décision d'externaliser les inspections en 1995.[31] On a souligné que le vérificateur provincial dans son *Rapport annuel 1991* s'était penché sur l'efficience et l'efficacité globales de l'affectation du personnel du ministère pour l'inspection des abattoirs. Le ministère a expliqué que la nécessité d'améliorer l'efficience globale et la charge de travail était à l'origine de l'externalisation.[32] En 1995, le ministère a pris la décision de remplacer la majorité de son personnel d'inspection par un système de rémunération à l'acte.[33] Au moment des audiences, l'affectation des ressources au sein de ce système faisait l'objet d'une étude dans le cadre de l'examen des ressources humaines (voir la section sur l'examen des ressources humaines).[34]

Le ministère a informé le Comité que l'externalisation des inspections en 1995 avait modifié considérablement le modèle de dotation en personnel du ministère.[35] Le nombre d'inspecteurs à temps plein du ministère a diminué, mais le nombre d'inspections est resté le même. Le ministère a assuré le Comité qu'il y avait un inspecteur dans tous les abattoirs pour les inspections ante-mortem et post-mortem.[36] Le nombre d'abattoirs titulaires d'un permis a diminué, mais le nombre d'inspections d'animaux dans ces installations a augmenté.[37] Certains abattoirs fonctionnent 40 heures par semaine tandis que d'autres ont un horaire minimal.[38]

Dans cette section du rapport, on discute des problèmes de gestion dans les abattoirs, de la dotation de la fonction d'inspection et des dépenses d'inspection du ministère.

Questions opérationnelles - abattoirs

Même s'il y a des inspecteurs des viandes dans les abattoirs comme exigé, le vérificateur a constaté des lacunes dans l'exploitation de ces installations. Des lacunes critiques ont été relevées dans tous les abattoirs examinés et 40 % de ces problèmes n'avaient pas été corrigés dans les délais prévus. Par exemple :

- le MAAO ne disposait pas de critères pour déterminer quand suspendre les permis ou imposer des sanctions;
- les inspecteurs sont censés examiner les mesures correctives, mais ce n'était pas toujours le cas; par exemple, les rencontres avec les dirigeants des abattoirs pour mettre en œuvre des plans d'action n'étaient pas tenues en temps opportun;
- le ministère n'avait pas de procédures pour s'assurer qu'on donne suite en temps opportun aux résultats des analyses en laboratoire sur les échantillons de viande.[39]

Suivi des inspections et mesures correctives

Le Comité s'est informé du processus d'inspection et des délais de suivi. Le MAAO a instauré une procédure de suivi rigoureuse qui s'accompagne de nouvelles lignes directrices.[40] D'après le ministère, le nouveau système de vérification des abattoirs assure l'exécution en temps voulu des vérifications et un suivi rigoureux.[41] Un vérificateur et le propriétaire de l'abattoir examinent tous les problèmes critiques et établissent un calendrier pour corriger les lacunes.[42]

Il a été possible d'améliorer le système grâce à la mise à niveau du système informatique, qui comprend maintenant un plus grand nombre de fonctions pour le processus d'inspection de la salubrité des aliments, par exemple, l'établissement des calendriers de travail.[43] Le ministère peut maintenant entrer dans le système les exigences du calendrier, et les inspecteurs sur place ont accès aux résultats de vérification chaque jour.[44]

Statistiques sur l'inspection des viandes

Le tableau suivant résume l'inspection provinciale des viandes pour la période de 1989-1990 à 2000-2001. Ces chiffres indiquent que la diminution des inspecteurs à temps plein du ministère et l'augmentation des inspecteurs à forfait se traduisent par une diminution globale de l'effectif d'inspection combiné, qui est passé de 180 à 139 inspecteurs. Il y a maintenant moins d'abattoirs actifs inspectés par le gouvernement provincial; toutefois, les chiffres disponibles indiquent que le nombre d'heures d'inspection par année a augmenté pendant la période de 1995-1996 à 2001-2002. De plus, le nombre total d'animaux à viande rouge et à viande blanche abattus dans des abattoirs inspectés par la province a augmenté considérablement depuis 1989-1990.

Statistiques sur l'inspection des viandes (en unités animales[1])
pour les abattoirs inspectés par la province

	1989-1990	1995-1996	2001-2002
Inspecteurs à temps plein du ministère	142	90	8
Inspecteurs à forfait	38	85	131
Nombre total d'inspecteurs	180	175	139
Abattoirs actifs	351	279	209
Heures d'inspection/an	Non disponible[2]	177 000	180 000
Animaux abattus/an (à viande rouge et à viande blanche)[3]	5,8 millions	8,8 M	11,1 M

Source : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 21 et 22 octobre 2002.
Notes : 1. Une unité animale n'équivaut pas à un animal comme tel; aux fins d'inspection, l'unité est basée sur le temps d'inspection nécessaire et sur la complexité des opérations de traitement/d'habillage nécessaires pour chaque espèce animale (p. ex., poulet/0,25 unité et vache/10 unités). 2. Cette donnée n'était pas consignée à l'époque. 3.La croissance récente des statistiques d'abattage est principalement attribuable à la volaille plutôt qu'aux animaux à viande rouge.

Le ministère a attribué la réduction du nombre d'inspecteurs nécessaires à une utilisation plus efficiente et plus efficace des ressources.[45] Par exemple, les progrès sur le plan de la technologie et des tests ont permis au ministère d'adopter de nouveaux systèmes scientifiques accompagnés de protocoles pour faciliter les inspections.[46] Le MAAO a expliqué que les gains de rendement avaient contribué à la diminution de l'effectif.[47] Par ailleurs, la réaffectation du personnel d'inspection s'est traduite par une diminution du temps de déplacement dans certains cas.

Recommandation du Comité

Statistiques sur l'abattage

Le ministère compile des statistiques sur l'abattage pour toutes les espèces animales, qu'il convertit en unités animales (voir l'explication qui accompagne le tableau dans la présente section). Ces statistiques sont pertinentes pour toute évaluation de l'affectation des ressources et la planification à long terme du ministère.

Le Comité a noté les avantages tirés des nouvelles approches basées sur la science et des systèmes d'inspection améliorés. Les innovations technologiques futures dans l'industrie pourraient faciliter les inspections mécanisées de volume élevé dans les abattoirs pour garantir que les améliorations technologiques dans le domaine de l'inspection des viandes sont mises en œuvre et que l'abattage à volume élevé est mécanisé dans la mesure du possible, tout en respectant les normes de salubrité.

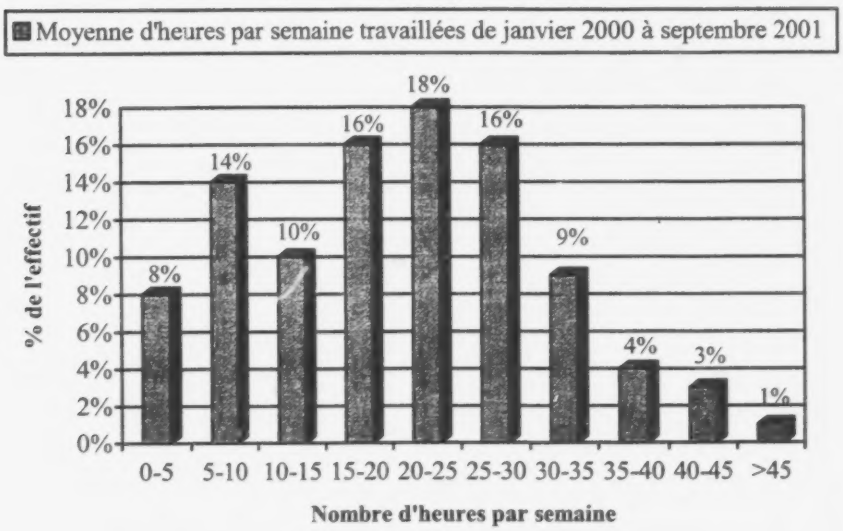
Le Comité recommande donc ce qui suit :

1. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit se pencher sur le nombre total d'unités animales abattues dans le cadre de son examen des ressources humaines et tenir pleinement compte du rôle de la technologie de pointe dans l'efficience de la fonction d'inspection à l'avenir.**

Répartition de la charge de travail des inspecteurs

Il y a un écart important dans le nombre d'heures travaillées par les différents inspecteurs. Alors que certains inspecteurs à forfait ne travaillent que six à huit heures par semaine, d'autres sont employés sur une base saisonnière pendant les périodes de pointe. D'autres encore travaillent à temps plein pendant 40 heures ou plus par semaine au cours des périodes achalandées de l'année.[48] Le graphique suivant du MAAO présente une ventilation de la moyenne d'heures par semaine travaillées par les inspecteurs des viandes à forfait en 2000 et 2001. Les deux tiers d'entre eux ont travaillé moins de 26 heures par semaine.

Moyenne d'heures par semaine travaillées par les inspecteurs des viandes à forfait de janvier 2000 à septembre 2001



Source : Tableau préparé par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, en date du 15 mars 2002

Le ministère a expliqué que les dépenses globales consacrées au programme de l'innocuité des aliments ont augmenté, ce qui comprend les inspecteurs à forfait.[49] Le taux de rotation est élevé chez les inspecteurs à forfait, car un certain nombre obtiennent un emploi à temps plein ailleurs, par exemple dans les abattoirs inscrits auprès du gouvernement fédéral.[50] Le ministère a laissé entendre que ce taux de rotation pouvait être dû au fait que la province offre un excellent programme de formation et de perfectionnement aux inspecteurs, ce qui accroît leurs possibilités de faire valoir leurs compétences.[51]

Dépenses du ministère

Le budget du programme d'inspection des viandes du ministère pour les activités de délivrance de permis, d'inspection et d'analyse en 1995 était de 8,62 millions de dollars; en 2001-2002, ce budget était passé à 11,43 millions de dollars.[52] Ce coût comprend les inspecteurs rémunérés à l'acte, huit inspecteurs à temps plein du ministère et 37 nouveaux employés affectés au soutien du processus d'inspection pour le volet technique du système de contrôle de l'innocuité des aliments amélioré.[53] L'augmentation des dépenses était due en partie au recrutement des 37 nouveaux employés affectés aux services de recherche et à l'élaboration des protocoles réglementaires, et au soutien vétérinaire pour les inspecteurs.[54]

Au nombre des mesures prises pour maîtriser les coûts et les besoins en personnel, mentionnons :[55]

- l'injection de fonds supplémentaires dans le système et l'amélioration de son efficacité; par exemple, le ministère collabore avec les abattoirs à

l'établissement des calendriers d'abattage pour assurer une affectation efficiente des ressources;

- le ministère a amélioré la tenue des dossiers informatisés pour le Système d'aide à la gestion de l'innocuité des aliments.

Examen des ressources humaines

Dans le cadre de son examen des ressources humaines, le ministère procède à une évaluation de l'efficience et de l'efficacité de l'inspection des viandes par les inspecteurs du gouvernement par rapport aux inspecteurs rémunérés à l'acte.[56] La qualité des inspections effectuées par les inspecteurs du gouvernement par rapport aux inspecteurs à forfait n'est pas en cause; il s'agit plutôt de savoir si la charge de travail a changé dans certains abattoirs et nécessiterait par conséquent une réaffectation des ressources.[57] L'examen pourrait donner lieu à une réévaluation des pratiques actuelles qui régissent les inspecteurs à temps partiel et à temps plein. Selon le ministère :

> . . . afin de continuer à offrir le système le plus efficient possible dans le contexte de notre objectif global en matière de salubrité des aliments et de faire en sorte que le système soit le plus efficace possible, en tenant compte des principes d'efficacité et d'efficience, comme l'a suggéré le vérificateur [provincial]. Ceci fait partie de l'examen [l'examen des ressources humaines]. Si l'examen révèle l'existence de débouchés d'emploi à temps plein pour le personnel et que le système demeure plus efficace, ou s'il s'avérait plus efficace et plus efficient d'avoir des postes à temps plein, c'est le genre de recommandations que nous mettrions en œuvre.[58]

L'examen des ressources humaines, qui a été préparé par un consultant pour le ministère, s'est terminé en mai 2002.[59] Le MAAO prévoit d'élaborer une stratégie des ressources humaines pour l'inspection des viandes qui portera sur les salaires et les avantages sociaux, les besoins futurs en personnel et les ressources nécessaires pour les domaines spécialisés, comme le prélèvement d'échantillons microbiologiques.[60] Le ministère prévoit présenter cette stratégie au Conseil des ministres en 2002. Il prépare en outre un examen comparatif de l'infrastructure et de l'organisation des abattoirs depuis 1995, axé sur une évaluation globale des besoins et la prestation des programmes.[61]

Recommandation du Comité

Stratégie des ressources humaines du MAAO

Le Comité a constaté l'évolution du système d'inspection dans le cadre du modèle d'externalisation, dont témoignent le volume d'activités, les besoins de dotation, les coûts globaux et les mesures opérationnelles prises par le ministère.

Une question qui préoccupe le Comité est le taux de rotation élevé parmi les inspecteurs du fait qu'ils obtiennent un emploi ailleurs, soit dans le secteur privé soit au gouvernement fédéral. En plus des inconvénients de cette situation, il faut tenir compte des coûts assumés par la province pour la formation du personnel de remplacement.[62] Le ministère se penchera sur cette question dans le cadre de son examen des ressources humaines.

Le Comité a conclu que les différentes initiatives du ministère relatives à la stratégie des ressources humaines pour l'inspection des viandes et l'examen comparatif des abattoirs constituent des priorités. Le ministère doit se pencher sur ces constatations le plus tôt possible pour préparer des évaluations des besoins et énoncer les choix futurs en matière de prestation de programmes.
Le Comité recommande donc ce qui suit :

2. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit faire rapport au Comité permanent des initiatives issues de l'examen des ressources humaines. Dans son rapport, le ministère doit décrire sa stratégie des ressources humaines à long terme pour assurer l'innocuité des aliments, en tenant compte de toutes les incidences de la stratégie, le cas échéant, sur le modèle d'externalisation du MAAO. Le rapport doit traiter, entre autres, des points suivants :**
   - **le niveau d'efficience et d'efficacité opérationnelles que le ministère prévoit atteindre au moyen de l'externalisation de la fonction d'inspection;**
   - **son approche pour remédier au taux de rotation élevé parmi les inspecteurs des viandes.**

4. EXPLOITATIONS LAITIÈRES – DÉLIVRANCE DES PERMIS, INSPECTION ET ANALYSES EN LABORATOIRE

La *Loi sur le lait* et son règlement d'application visent à assurer la qualité et la salubrité des activités de production, d'entreposage et d'analyse du lait cru de vache et de chèvre, ainsi que des opérations de transformation, de distribution et de vente du lait en Ontario. Le ministère est responsable de la délivrance des permis aux 123 usines laitières et 227 distributeurs de lait de consommation de l'Ontario. Le Code national sur les produits laitiers établit des normes communes pour assurer la salubrité des produits laitiers partout au Canada et le ministère a l'intention de le mettre en application.

La vérification des processus de délivrance des permis et d'inspection pour les usines laitières et les distributeurs de lait de consommation a fait ressortir plusieurs sujets de préoccupation. Plus précisément, les permis n'étaient pas renouvelés en temps opportun et le ministère n'avait généralement aucun document indiquant que les problèmes relevés dans les usines laitières avaient été réglés avant le renouvellement du permis. Par ailleurs, certaines infractions à la santé et à la salubrité n'avaient pas fait l'objet d'un suivi dans le délai prescrit de 30 jours après l'exécution du plan de mesures correctives. Un faible pourcentage de distributeurs de lait de consommation avaient été inspectés au cours des deux dernières années et le vérificateur a noté seulement quelques préoccupations en matière de santé et de salubrité.

Le vérificateur a formulé des recommandations sur la nécessité de mieux assurer la qualité et la salubrité du lait cru de vache et de chèvre et de s'assurer que les usines laitières et les distributeurs de lait de consommation se conforment aux exigences en matière de santé et de salubrité.

Audiences du Comité

Programme SARPPM pour les exploitations laitières

Le Comité s'est informé du programme SARPPM, qui a de longs antécédents dans l'industrie alimentaire. Le programme est fondé sur le principe qu'il incombe à chaque secteur de garantir la salubrité des aliments tout au long du processus de production jusqu'au consommateur dans un système intégré.[63] Les composantes comprendraient, par exemple, un plan de gestion des éléments nutritifs pour les agriculteurs, un cours sur les médicaments pour le bétail à l'intention des éleveurs et un système de freins et contrepoids pour le transport sous froid du lait.[64] Il y a un certain nombre de programmes SARPPM sectoriels en place et de nombreuses entreprises de transformation des aliments ont intégré ces principes dans leur exploitation.[65]

Le ministère a fourni un soutien financier à l'industrie pour l'élaboration de programmes SARPPM et la *Loi sur la qualité et la salubrité des aliments* fournira un cadre pour le SARPPM.[66] L'application du programme SARPPM varie d'un secteur à l'autre; par exemple, conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, les producteurs laitiers prévoient d'implanter ce programme dans leurs exploitations d'ici 2004.

Dairy Farmers of Ontario (DFO) a assumé la responsabilité de l'inspection du lait de vache en 1998. Après avoir examiné les activités de DFO, le vérificateur est arrivé à la conclusion que le processus d'inspection du lait cru de vache était adéquat.[67] Le ministère a fourni une aide financière à DFO pour lui permettre d'embaucher des inspecteurs compétents et a retenu les services d'un consultant pour préparer une vérification officielle du processus d'inspection du lait cru de vache.

D'après la réponse du ministère dans le rapport du vérificateur, le MAAO a mené une vérification indépendante des activités de DFO dans le cadre du programme

d'assurance de la qualité du lait cru. À la suite de cette vérification, le ministère prévoit d'élaborer des procédures et des protocoles normalisés pour effectuer un examen périodique des activités, des documents et des rapports de DFO.

Recommandation du Comité

Programme d'assurance de la qualité du lait cru

Le Comité convient avec le ministère qu'il est nécessaire d'effectuer un examen formel des activités de DFO dans le cadre du programme d'assurance de la qualité du lait cru. Par ailleurs, l'élaboration de procédures et de protocoles normalisés est essentielle pour assurer la conformité à long terme aux normes reconnues. Le Comité recommande donc ce qui suit :

3. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit fournir au Comité permanent des comptes publics un résumé de sa vérification des activités de DFO dans le cadre du programme d'assurance de la qualité du lait cru. Le MAAO doit en outre élaborer et mettre en œuvre des procédures et des protocoles normalisés pour effectuer un examen périodique des activités de DFO.**

5. SURVEILLANCE DE L'INDUSTRIE HORTICOLE

Les règlements pris en application de la *Loi sur le classement et la vente des produits agricoles* interdisent la vente de produits inaptes à la consommation humaine, tandis que les règlements établis en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* limitent les résidus chimiques agricoles. Le programme de surveillance de l'horticulture du ministère analyse des échantillons prélevés au hasard de fruits et de légumes pour détecter les résidus de pesticides, les bactéries, les métaux lourds et autres contaminants. Le ministère a informé le vérificateur que les tests étaient conçus uniquement pour détecter les cas de non-conformité et non pour faire une évaluation globale des niveaux de contamination.

En janvier 2001, le ministère avait évalué les risques pour dix fruits et légumes afin d'obtenir des données de référence. Le vérificateur provincial a recommandé au ministère de s'assurer que les problèmes graves sont rectifiés et de développer un processus de surveillance et d'inspection pour garantir que les aliments d'origine végétale ne présentent pas de risques de contamination biologique ou chimique.

Audiences du Comité

Gestion des risques pour les produits agricoles

Un certain nombre d'initiatives ont été réalisées ou sont en cours dans le secteur horticole. Le ministère a affecté des ressources à la conception d'un processus de surveillance et d'inspection basé sur les risques pour les aliments d'origine végétale cultivés en Ontario.[68] Il met au point des évaluations des risques à l'aide d'un prototype de programme de surveillance/processus d'inspection basé sur les risques, qui servira de modèle pour les différents produits.[69] La décision du

ministère d'instaurer un système de surveillance s'accompagne d'études de référence pour chaque produit.[70] Le ministère a fourni des renseignements complémentaires sur ces initiatives en octobre 2002 :[71]

- dix évaluations des risques ont été effectuées (graines germées, cidre de pomme, laitue, fruits à noyau, pommes, cantaloups, raisin, choux, carottes, rutabagas) et quatre sont en cours (fruits minimalement transformés, légumes minimalement transformés, légumes de serre [tomates, concombres et poivrons] et légumes verts à feuilles);
- on procède à des inventaires de produits pour le cidre et les germes; les inventaires des légumes minimalement transformés sont terminés et ceux pour les fruits minimalement transformés, les légumes de serre et le sirop d'érable sont en cours;
- un prototype de programme de surveillance basé sur les risques est presque terminé pour le cidre de pomme, ce qui comprend une évaluation de l'innocuité des aliments et la formation sectorielle. Le ministère prévoit d'élargir l'évaluation de l'innocuité des aliments et la formation pour y inclure les germes, les légumes minimalement transformés et le sirop d'érable.

Protocoles de consultation

Les règlements pris en application de la *Loi sur la qualité et la salubrité des aliments* visent les sources de contamination possibles. Ces données seront disponibles dans un système de gestion informatisée de l'information conçu pour favoriser la prise de décisions éclairées en temps voulu, en avisant le personnel des mesures qui s'imposent et en effectuant le suivi des mesures correctives.[72]

L'Ontario a plus de 200 produits agricoles, et les produits comportant le plus grand risque nécessitent l'instauration de protocoles en 2002.[73] Ces protocoles servent à aviser les producteurs et les détaillants de fruits et de légumes des résultats des tests qui dépassent les limites de résidus chimiques prescrites par Santé Canada.[74] Le ministère a fourni au Comité en octobre 2002 une mise à jour sur les procédures adoptées pour aviser les producteurs en temps voulu :

- de nouveaux protocoles ont été établis pour aviser les producteurs de façon systématique, officielle et immédiate des résultats d'analyse qui dépassent les limites prévues dans les normes prescrites par Santé Canada. Les protocoles étaient à jour au début de l'été 2001. Le protocole exige que le MAAO téléphone immédiatement aux producteurs concernés, qu'il leur fasse parvenir une lettre dans un délai d'une semaine et qu'une visite de consultation ait lieu dans un délai d'une semaine. Le ministère surveille le respect des protocoles par le personnel;
- le MAAO avise immédiatement l'Agence canadienne d'inspection des aliments lorsque les résultats d'analyse révèlent une menace pour la santé publique.

Recommandations du Comité

Examen des protocoles de consultation

Le Comité a fait remarquer que le vérificateur provincial avait constaté en 2001 que le niveau d'inspection des produits horticoles ne permettait pas de détecter systématiquement la contamination des produits exposés aux pesticides. Il fallait effectuer une étude plus détaillée de l'utilisation générale des pesticides pour détecter les résidus selon une approche basée sur les risques. Étant donné qu'une grande partie des fruits et légumes consommés en Ontario sont importés, le vérificateur est arrivé à la conclusion que l'absence de normes d'inspection pour les produits nationaux pose un risque pour les consommateurs de la province. L'adoption de normes plus élevées contribuerait à réduire le risque de maladies associées aux produits horticoles importés.[75]

Le Comité a reconnu que le ministère a adopté depuis des procédures pour garantir que les producteurs sont avisés rapidement dans les cas où la santé publique est menacée. Le Comité est arrivé à la conclusion que le ministère doit effectuer des examens internes périodiques pour assurer le respect des protocoles de consultation.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

4. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit examiner sa conformité aux protocoles de consultation et le fonctionnement du système de gestion informatisée de l'information. L'examen doit permettre de déterminer dans quelle mesure l'industrie est avisée comme il se doit des infractions aux normes de Santé Canada, et l'évaluation du système de gestion informatisée de l'information doit permettre d'établir dans quelle mesure le système permet de prendre des décisions éclairées en temps voulu et d'effectuer le suivi des mesures correctives.**

Analyse des produits

Le Comité a noté les initiatives du ministère en matière d'analyse des produits, dont les études de référence et la conception d'un processus de surveillance et d'inspection basé sur les risques. Ces mesures offriront un niveau de garantie pour les aliments d'origine végétale cultivés en Ontario. Toutefois, il faudra mettre à jour les études de référence et élargir leur application au rythme de l'évolution des gammes de produits et de l'arrivée de nouveaux produits sur le marché.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

5. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit mettre à jour ses études de référence sur les produits et en élargir l'application, en se fondant sur son système d'analyse des risques. Ces initiatives sont essentielles pour aviser les producteurs en temps voulu et assurer la salubrité des aliments consommés en Ontario.**

6. ÉCONOMIE ET EFFICACITÉ

En général, les dépenses consacrées au Programme de l'industrie alimentaire étaient gérées dans le respect des principes d'économie et d'efficacité. Les contrats de services de consultation étaient bien gérés et les consultants étaient engagés dans le cadre d'appels d'offres. De plus, le ministère avait pris certaines initiatives axées sur l'économie et était en train de réévaluer l'économie et l'efficacité du travail à l'interne par rapport aux services d'inspection rémunérés à l'acte.

6.1 Évaluation et compte rendu de l'efficacité du Programme

La raison d'être du Programme de l'industrie alimentaire est de gérer les risques relatifs à la salubrité des aliments pour protéger les consommateurs, d'élargir l'accès aux marchés et d'accroître la compétitivité de l'industrie. Le vérificateur a conclu que la mesure des incidences et des causes des maladies d'origine alimentaire offrirait plus de renseignements sur les programmes de délivrance des permis, d'inspection et d'application du ministère.

Le vérificateur provincial a recommandé au ministère d'élaborer des mesures précises du rendement et d'effectuer des évaluations pour s'assurer que le Programme de l'industrie alimentaire peut évaluer de façon appropriée la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs en matière de salubrité des aliments et d'augmentation des ventes nationales.

Audiences du Comité

Études des consultants (2001-2002)

Le vérificateur a noté que le ministère avait retenu les services d'un consultant pour lui aider à appliquer une méthodologie efficace de mesure du rendement aux programmes de contrôle de l'innocuité des aliments basés sur la science. Le ministère s'est engagé à rendre compte de cette initiative au Conseil de gestion au printemps 2002.

Par ailleurs, le ministère a expliqué au cours des audiences que plusieurs autres études en étaient à différents stades de réalisation. Par la suite, il a transmis au Comité une liste énumérant les objectifs des études, les noms des consultants et les dates d'achèvement prévues. Il serait prématuré de faire des observations sur les études énumérées dans la tableau suivant. Toutefois, on peut raisonnablement assumer qu'elles fourniront les fondements nécessaires aux décisions futures visant à améliorer la salubrité des aliments en Ontario.

Études en cours dans le cadre de la

révision du Système d'assurance de l'innocuité des aliments de l'Ontario

Titre du projet	Date d'achèvement prévue
Inventaire des installations autonomes de transformation des viandes et évaluation des risques	Terminé (décembre 2001); analyse des données en cours.
Plan stratégique des ressources humaines pour la prestation des services d'inspection des viandes dans les abattoirs de l'Ontario inspectés par la province	Collecte des données terminée – Rapport soumis en décembre 2001 (mise en œuvre en 2002, selon la page 13); la direction examine le rapport.
Fourniture d'expertise dans le domaine de la planification opérationnelle et des mesures du rendement	31 mars 2002
Inventaire des opérations de culture des germes en Ontario	Phase 1 terminée en janvier 2002. Phase 2 menée à bien à l'interne.
Élaboration de normes et préparation de procédures de conformité et de vérification pour les entreprises ontariennes de transformation d'animaux morts	31 mars 2002
Vérification du programme d'assurance de la qualité du lait cru de Dairy Farmers of Ontario	Mai 2002
Inventaires des installations de transformation du poisson en Ontario	15 avril 2002
Architecture opérationnelle du Système d'assurance de l'innocuité des aliments de l'Ontario	31 mars 2002
Conception/réalisation de l'interface du SAGIA avec les laboratoires (3 projets distincts)	31 mars 2002

Source : Renseignements fournis par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation dans une lettre adressée par le sous-ministre au Greffier du Comité permanent des comptes publics en date du 15 mars 2002.

*Remarque : Le Système d'aide à la gestion de l'innocuité des aliments (SAGIA) est un nouveau système informatique pour les programmes d'inspection alimentaire de l'Ontario. Le système soutient le processus décisionnel en matière de salubrité des aliments en gérant l'information sur les activités d'inspection courantes et sur l'évaluation et le suivi de la conformité, en fournissant un réseautage électronique aux laboratoires et en contribuant à fournir une aide spécialisée aux inspecteurs dans les cas à risque élevé. Le nouveau système soutient les fonctions opérationnelles telles que les activités de délivrance de permis; les fonctions financières et des ressources humaines; la collecte, l'analyse et le compte rendu de renseignements; le suivi et le compte rendu du rendement. Il s'agit d'un système basé sur Oracle qui permet à la Direction de l'inspection des aliments de réagir immédiatement aux problèmes concernant la salubrité des aliments et la santé animale. Le SAGIA est une composante importante du nouveau système de contrôle de l'innocuité des aliments élaboré pour l'Ontario. Source : le site Web du MAAO (http://www.gov.on.ca/OMAF) consulté le 9 mai 2002.

Le Comité s'est dit intéressé de connaître les répercussions possibles de ces études sur le Programme de l'industrie alimentaire, plus précisément du point de vue de l'atteinte des objectifs du Programme en matière de protection de la salubrité des aliments et de l'augmentation des ventes nationales. Il a également manifesté son intérêt à l'endroit de l'élaboration des mesures du rendement et des évaluations permanentes du programme.

Recommandation du Comité

Conclusions des consultants

Bien entendu, il peut s'écouler un certain temps avant que le ministère réponde à chaque document. Néanmoins, le Comité apprécierait que le ministère l'informe de l'effet que ces études pourraient avoir sur les mesures qu'il compte prendre à l'endroit des recommandations du vérificateur provincial et sur la planification des activités ministérielles.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

6. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit fournir au Comité permanent des comptes publics un bref aperçu des conclusions contenues dans les rapports des consultants et de l'influence qu'elles pourraient avoir sur l'amélioration de la salubrité des aliments en Ontario.**

7. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

1. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit se pencher sur le nombre total d'unités animales abattues dans le cadre de son examen des ressources humaines et tenir pleinement compte du rôle de la technologie de pointe dans l'efficience de la fonction d'inspection à l'avenir.**

2. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit faire rapport au Comité permanent des initiatives issues de l'examen des ressources humaines. Dans son rapport, le ministère doit décrire sa stratégie des ressources humaines à long terme pour assurer l'innocuité des aliments, en tenant compte de toutes les incidences de la stratégie, le cas échéant, sur le modèle d'externalisation du MAAO. Le rapport doit traiter, entre autres, des points suivants :**
   - **le niveau d'efficience et d'efficacité opérationnelles que le ministère prévoit atteindre au moyen de l'externalisation de la fonction d'inspection;**
   - **son approche pour remédier au taux de rotation élevé parmi les inspecteurs des viandes.**

3. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit fournir au Comité permanent des comptes publics un résumé de sa vérification des activités de DFO dans le cadre du programme d'assurance de la qualité du lait cru. Le MAAO doit en outre élaborer et mettre en œuvre des procédures et des protocoles normalisés pour effectuer un examen périodique des activités de DFO.**

4. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit examiner sa conformité aux protocoles de consultation et le fonctionnement du**

système de gestion informatisée de l'information. L'examen doit permettre de déterminer dans quelle mesure l'industrie est avisée comme il se doit des infractions aux normes de Santé Canada, et l'évaluation du système de gestion informatisée de l'information doit permettre d'établir dans quelle mesure le système permet de prendre des décisions éclairées en temps voulu et d'effectuer le suivi des mesures correctives.

5. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit mettre à jour ses études de référence sur les produits et en élargir l'application, en se fondant sur son système d'analyse des risques. Ces initiatives sont essentielles pour aviser les producteurs en temps voulu et assurer la salubrité des aliments consommés en Ontario.**

6. **Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation doit fournir au Comité permanent des comptes publics un bref aperçu des conclusions contenues dans les rapports des consultants et de l'influence qu'elles pourraient avoir sur l'amélioration de la salubrité des aliments en Ontario.**

NOTES

[1] Le texte d'introduction de chaque section du présent rapport est fondé sur le *Rapport annuel 2001* du vérificateur provincial.
[2] Ontario, *Rapport annuel 2001,* Bureau du vérificateur provincial (le Bureau, Toronto, Ontario, automne 2001), p. 21 et 25.
[3] Ibid., p. 22.
[4] Ibid., p. 23 et 24.
[5] Ibid., p. 24.
[6] Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats,* deuxième session, 37e Parlement (26 février 2002): p. 248.
[7] Ibid., p. 255.
[8] Ibid., p. 260.
[9] Ibid., p. 248.
[10] Ibid., p. 261.
[11] Ibid., p. 248.
[12] Ibid., p. 249.
[13] Ibid., p. 247.
[14] Ibid., p. 269.
[15] Ibid., p. 249.
[16] Ibid., p. 247.
[17] Ibid.
[18] Ibid., p. 249.
[19] Ibid.
[20] Ibid., p. 261.
[21] Ibid.
[22] Ibid., p. 252.
[23] Ibid.
[24] Ibid.
[25] Ibid., p. 249.
[26] Ibid., p. 251.
[27] Ibid.
[28] Ibid.
[29] Ibid., p. 272.
[30] Ibid., p. 251 et 252.
[31] Ibid., p. 267.
[32] Ibid.
[33] Ibid., p. 257 et 258.
[34] Ibid., p. 258.
[35] Ibid., p. 264.
[36] Ibid., p. 250.
[37] Ibid., p. 265.
[38] Ibid., p. 268.
[39] Ibid., p. 255.
[40] Ibid., p. 256.
[41] Ibid.
[42] Ibid.
[43] Ibid., p. 257.
[44] Ibid.
[45] Ibid., p. 249.
[46] Ibid.
[47] Ibid., p. 265.
[48] Ibid., p. 258.
[49] Ibid., p. 253.
[50] Ibid.
[51] Ibid.

[52] Ibid., p. 265.
[53] Ibid.
[54] Ibid., p. 264 et 266.
[55] Ibid., p. 263 et 265
[56] Ibid., p. 257.
[57] Ibid., p. 258.
[58] Ibid., p. 267.
[59] Ibid.
[60] Ibid., p. 250, 253 et 258.
[61] Ibid., p. 253 et 264.
[62] Ibid., p. 253 et 265.
[63] Ibid., p. 259.
[64] Ibid., p. 260.
[65] Ibid., p. 259.
[66] Ibid.
[67] Ibid., p. 251.
[68] Ibid., p. 254 et 255.
[69] Ibid., p. 248.
[70] Ibid., p. 255.
[71] Courriel de Mme Helene Gadoury, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, daté du 24 octobre 2002, adressé au responsable de la recherche, Comité permanent des comptes publics.
[72] Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats,* deuxième session, 37e Parlement (26 février 2002): p. 249.
[73] Ibid., p. 255.
[74] Ibid., p. 248 et 249.
[75] *Rapport annuel 2001*, p. 39.